

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum perlindungan konsumen dewasa ini mendapat cukup perhatian karena menyangkut aturan-aturan guna mensejahterakan masyarakat, bukan saja yang masyarakat selaku konsumen saja yang mendapat perlindungan, namun pelaku usaha juga mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan perlindungan, masing-masing terdapat hak dan kewajiban. Pemerintah berperan mengatur, mengawasi dan mengontrol sehingga tercipta sistem yang kondusif saling berkaitan satu dengan yang lain dengan demikian tujuan mensejahterakan masyarakat secara luas dapat tercapai.

Pada zaman modern seperti ini semakin banyaknya produk-produk makanan dan minuman bermunculan. Hal itu dapat membuat produsen terus mencari cara untuk berinovasi dalam menyediakan produk terbaru mereka. Produk makanan instan ini adalah salah satu produk yang sangat diburu oleh para pelaku usaha. Banyak pelaku usaha yang berlomba-lomba mengeluarkan produk makanan instan di masyarakat karena makanan instan adalah salah satu produk makan cepat saji dan sederhana yang praktis dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Hal tersebut menjadikan para pelaku usaha lupa menyajikan kualitas yang terbaik untuk konsumen. Pelaku usaha hanya memenuhi kuantitas barang yang diproduksi bukan dengan kualitas yang baik.¹

¹Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Grasindo, 2000, Hlm. 29.

Dasar Hukum Perlindungan Konsumen pada hahekatnya, terdapat dua instrumen hukum penting yang menjadi landasan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia, yakni:

Undang-Undang Dasar 1945, sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, mengamanatkan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan asyarakat adil dan makmur. Tujuan pecbangunan nasional duwujudkan melalui sistem pembangunan ekonomi yang demokratis sehingga mampu menumbuhkan dan mengembangkan dunia yang memproduksi barang dan jasa yang layak dikonsumsi oleh masyarakat. Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur beberapa hak asasi manusia di bidang kesehatan yang menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.²

Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) .Lahirnya Undang-undang ini memberikan harapan bagi masyarakat Indonesia, untuk memperoleh perlindungan atas kerugian yang diderita atas transaksi suatu barang dan jasa. UUPK menjamin adanya kepastian hukum bagi konsumen. Aspek-aspek hukum terhadap perlindungan konsumen di dalam era pasar bebas, pada dasarnya dapat dikaji dari dua pendekatan, yakni dari sisi pasar domestic dan dari sisi pasar global. Keduanya harus diawali sejak ada barang dan jasa barang produksi,

²Lihat Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945

distribusikan / dipasarkan dan diedarkan sampai barang dan jasa tersebut dikonsumsi oleh konsumen.³

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan) menyatakan, bahwa keamanan pangan diartikan sebagai kondisi atau upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dan kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan. Serta Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan juga menegaskan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pangan yang bertujuan untuk: tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia, terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab, terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pangan tidak boleh mengandung bahan yang berbahaya yang dapat mengganggu keselamatan jiwa manusia.

Dalam bab IV Undang-undang No. 39 tahun 2009 tentang Kesehatan ditegaskan bahwa sesungguhnya pemerintah berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.⁴

Sebuah produk makanan sangat dipengaruhi oleh mutu makanan tersebut.

Apabila produk makanan itu mengandung cacing atau tidak layak konsumsi

³Sri Rejeki Hartono. "Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas," .Hukum Perlindungan Konsumen. Bandung. Mandar Maju. 2000. Hlm. 90.

⁴Lihat Undang-Undang No 39 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

maka dapat berdampak terhadap konsumen, dan bisa juga berdampak pada kesehatan konsumen yang dapat terganggu akibat dari mengkonsumsi produk makanan instan yang mengandung cacing tersebut.

Selama ini kadang konsumen yang tidak menyuarakan keluhan kesahnya kepada pihak pelaku usaha yang memproduksi produk makanan tersebut. Dalam hal inilah konsumen dilindungi oleh hukum untuk menyuarakan sejujur-jujurnya tentang produk yang mereka konsumsi, seperti memberikan kritik dan saran ke para pelaku usaha. Seharusnya hal tersebut dapat membuat pelaku usaha semakin berinovasi untuk mendapatkan kualitas yang terbaik agar konsumen semakin percaya, terkadang ada beberapa pelaku usaha bukan menerima kritikan dari konsumennya malah membuat bungkam konsumennya, disinilah seharusnya pemerintah dan instansinya untuk melindungi konsumen.⁵

Selama ini terjadi kecurangan hampir disetiap lini bidang kehidupan terutama dalam bidang perekonomian. Terlebih lagi, kecurangan merebak mulai pedagang kecil ketingkat pasar tradisional hingga supermarket. Walaupun kebanyakan alasan yang digunakan adalah faktor bahan yang mahal atau karena sepiunya pembeli, sekalipun begitu hal tersebut tetap tidak dibenarkan karena hal tersebut tetap merugikan konsumen ditinjau dari sudut pandang manapun. Contohnya adalah makanan instan yang telah kadaluarsa tetapi tetap dijual yang kini banyak beredar dan produk-produk tersebut pada

⁵Nurvatjido. makalah “Kesiapan Perangkat Peraturan Perundang-Undangan tentang Perlindungan Konsumen dalam menghadapi Perdagangan Bebas” dalam buku Hukum Perlindungan Konsumen. (Bandung: Mandar Maju. Bandung. 2000). Hlm. 12.

dasarnya sangat berbahaya karena berpotensi menyebabkan keracunan bahkan penyakit lainnya.

Seperti yang diketahui bahwa peredaran makanan kaleng makarel di Surabaya ini tidak hanya terjadi di pasar-pasar tradisional akan tetapi juga banyak terjadi di pasar-pasar swalayan besar. Seperti yang terjadi di awal bulan April 2018 , petugas Badan Pengawas Obat Dan Makanan Surabaya melakukan sidak di pasar-pasar swalayan besar serta menguji beberapa produk makanan makarel sebanyak 27. Sebagai contoh tujuh kemasan makanan makarel yang dilakukan pengujian seperti ABC, ABT, Ayam Brand, Botan, CIP, Dongwon, Dr.Fish, Farmerjack, dan Fiesta Seafood.⁶

Dengan adanya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan maka terbukalah saluran hukum bagi konsumen untuk menuntut ganti rugi ketika mendapat kerugian akibat mengonsumsi pangan yang menimbulkan kerugian terhadapnya.

Sehubungan dengan pengadaan pangan yang dimaksud, tidak akan tertutup kemungkinan beredarnya pangan yang tidak memenuhi syarat kesehatan yaitu, aman, bermutu, dan bergizi sehingga dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Pasal 86 UU Pangan (2) Setiap Orang yang memproduksi dan memperdagangkan Pangan wajib memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan.⁷

⁶<http://palingaktual.com/1295143/2-939-item-makanan-tak-layakberedardipasar/read> diakses pada tanggal 12 Juli 2019. Pukul 18.40 WIB.

⁷Lihat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Pasal 94 UU Pangan mengatur mengenai sanksi terhadap setiap orang yang melanggar standar keamanan pangan dan mutu pangan.

(1) Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) mengenai pemenuhan standar Mutu Pangan, Pasal 89 mengenai label Kemasan Pangan, Pasal 90 ayat (1) mengenai Pangan tercemar, dan Pasal 93 mengenai impor Pangan dikenai sanksi administratif.

(2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

1. denda;
2. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;
3. penarikan Pangan dari peredaran oleh produsen;
4. ganti rugi; dan/atau
5. pencabutan izin.⁸

Sekadar untuk diketahui, bahwa setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang baru, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang lama, ketentuan tentang pangan tetap dipertahankan. Akan tetapi, pelanggaran terhadap ketentuan tentang pangan dimaksud tidak lagi disebut menggunakan sanksi pidana, melainkan hanya menggunakan sanksi administratif semata.⁹

Selain itu, dapat juga dihukum pidana. Dalam UUPK diatur bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang mana untuk makanan dan minuman sudah ada standar keamanan pangan dan mutu

⁸*Ibid.*

⁹Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan.

pangan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Jadi, jika penjual menjual makanan yang tidak memenuhi standar keamanan pangan dan mutu pangan, maka ia melanggar juga ketentuan dalam UUPK. Pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2 miliar.¹⁰

Sama halnya dengan persoalan pengawasan, di bidang penegakan hukum, sering didengar dan disaksikan bahwa penanganan dan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran terhadap hak-hak konsumen pangan masih belum mencerminkan dan jauh dari rasa keadilan. Fakta seperti, kurang responsnya instrumen penegak hukum menyikapi berbagai pelanggaran konsumen, tidak sebandingnya vonis hukuman terhadap pelaku dengan dampak kerugian yang diderita oleh konsumen pangan, dan bahkan banyak yang di-vonis bebas, merupakan fenomena yang menunjukkan betapa mengecewakannya aspek penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Hukum perlindungan konsumen saat ini mendapat cukup perhatian karena menyangkut aturan-aturan guna mensejahterakan masyarakat. Bukan saja masyarakat selaku konsumen saja yang mendapat perlindungan, namun pelaku usaha juga mendapatkan perlindungan, sehingga masing-masing ada hak dan kewajibannya. Pemerintah berperan mengatur, mengawasi, dan mengontrol, sehingga tercipta sistem yang kondusif saling berkaitan satu sehingga dengan demikian tujuan mensejahterakan masyarakat secara luas

¹⁰Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

dapat tercapai. Berdasarkan pada pemikiran inilah kiranya perlu dilakukan penelitiandengan judul **“PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELAKU USAHA MAKANAN SARDEN YANG MENGANDUNG CACING SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN PANGAN”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian dari latar belakang diatas, ada beberapa permasalahan yang hendak dikaji dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden/makarel yang mengandung cacing sebagai upaya perlindungan konsumen pangan ?
2. Faktor-Faktor apakah yang menghambat penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden yang mengandung cacing tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penulisan Tugas Akhir ini yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden/makarel yang mengandung cacing sebagai upaya perlindungan konsumen pangan

2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang menghambat penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden yang mengandung cacing tersebut

D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah penulis paparkan diatas maka penulis berharap penelitian ini memberikan manfaat serta kegunaan sebagai berikut:

1. Manfaat Penelitian

- a. Karya tulis ini diharapkan dapat memberikan manfaat sumbangan peikiran untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan referensi dalam pengembangan pendidikan khususnya pemahaman tentang penegakan hukum dan tanggung jawab pelaku usaha makanan instan yang mengandung cacing tersebut.
- b. Penelitian ini juga sebagai syarat bagi penulis untuk memperoleh gelas sarjana, sekaligus menjadi lahan aktualisasi dan pengembangan pemikiran serta wawasan penulis dalam keilmuan hukum.

2. Kegunaan Penelitian

Diharapkan dengan lahirnya tulisan ini memberikan masukan, sumbangan pemikiran serta kontribusi bagi pemerintah untuk terus berbenah memperbaiki pengawasan guna untuk menuju “tujuan negara”

sebagaimana di amanatkan di dalam pembukaan UUD 1945 yang telah digariskan oleh para *Founding People*.

Penulisan hukum ini juga diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan membangun kesadaran masyarakat untuk saling mendukung terciptanya kesejahteraan melalui kejujuran dalam setiap melakukan kegiatan usaha.

E. Metode Penelitian

a) Metode Pendekatan

Penulis dalam penelitian ini menggunakan jenis pendekatan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu unsur pendekatan ilmu hukum dan ilmu sosiologis yang ditempuh melalui penelitian yang sistematis dan terkontrol. Pendekatan sosiologis digunakan untuk mengkaji berlakunya aturan hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan ketika diterapkan dimasyarakat atau melihat realita yang terjadi dimasyarakat.¹¹ Di Badan Pengawas Obat Dan Makanan Surabaya.

b) Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah di Badan Pengawas Obat Dan Makanan Surabaya di Jl. Karang Menjangan No.20, Airlangga, Gubeng, Kota Surabaya. Alasan dari penelitian tersebut adalah di BPOM (Badan Pengawas Obat Dan Makanan Surabaya

¹¹H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung: CV. Alfabeta, 2017, hlm. 70.

terdapat permasalahan terkait penemuan sejumlah makanan sarden / makarel yang mengandung cacing tersebut. Selain itu juga penetapan lokasi diperlukan untuk mempertanggungjawabkan keabsahan data yang akan diperoleh nantinya.

c) Jenis Data

Data yang digunakan didalam tugas ini meliputi:

1. Data Primer

Data primer di dapat dari hasil wawancara, yakni pembicara dua arah dengan responding secara langsung untuk mengetahui pandangan dan pendapat responding mengenai penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden yang mengandung cacing sebagai upaya perlindungan terhadap konsumen pangan, jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam yaitu dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok yang diperlukan dan mempersiapkan pertanyaan terlebih dahulu mengenai penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden yang mengandung cacing diantaranya, penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden/makarel yang mengandung cacing dan faktok-faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden/makarel

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, artikel ilmiah serta jurnal penelitian terdahulu sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber data sekunder diambil dari buku-buku dan karya ilmiah, hasil penelitian, dan sebagainya. Yang berkaitan dengan masalah yang diangkat pada penelitian ini yang terdiri dari :

- 1) Peraturan perundang-undangan, yaitu :
 - a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - b) Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen
 - c) Undang-Undang Tentang Pangan
- 2) Bahan-bahan yang diperoleh dari buku;
- 3) Bahan-bahan yang diperoleh dari internet;
- 4) Bahan yang diperoleh dari dokumentasi yang ada di Badan Pengawas Obat Dan Makanan Surabaya diantaranya :
 - a) Lampiran Penjelasan Badan POM tentang perkembangan Temuan Cacing Pada Produk Ikan Kaleng
 - b) Penjelasan BPOM RI perkembangan temuan parasit cacing pada produk ikan makarel kaleng
 - c) Surat dari Dinas perindustrian dan Perdagangan terkait Temuan Cacing Pada Produk Ikan Kaleng

d) Teknik Pengumpulan Data

Adapun pembagian teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Wawancara

Wawancara adalah suatu proses tanya jawab yang dilakukan secara langsung dan dilakukan secara lisan antara dua orang atau lebih dengan bertatap muka sehingga mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.¹² Wawancara dilakukan secara bebas dan terbuka dengan menggunakan berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan (sebagai pedoman wawancara) sesuai dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya tanpa menutup kemungkinan untuk menambahkan pertanyaan lain yang bersifat secara langsung dan sehubungan dengan jawaban yang diberikan oleh responden. Yaitu Bapak Drs. IMB Gerametta, Apt selaku Kepala Balai Besar POM Surabaya yang selanjutnya diarahkan kepada Dra. Siti Aminah, Apt sebagai kepala seksi inspeksi sekaligus menjabat sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di BPOM Surabaya

2. Studi Dokumentasi

Dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui hasil dokumen-dokumen terkait temuan cacing di dalam produk makanan sarden/makarel yang telah diuji oleh BPOM Surabaya. yang

¹²*Ibid*, hlm. 71.

berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber data tertulis atau gambar berbentuk foto atau bahan-bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, seperti :

- 1) Lampiran Penjelasan Badan POM tentang perkembangan Temuan Cacing Pada Produk Ikan Kaleng
- 2) Penjelasan BPOM RI perkembangan temuan parasit cacing pada produk ikan makarel kaleng
- 3) Surat Dinas Perindustrian Dan Perdagangan terkait temuan cacing pada produk ikan kaleng

3. Studi Kepustakaan

Pada tahap ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku, pendapat-pendapat para sarjana, yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.

e) Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul diolah dalam bentuk analisis kualitatif, yaitu analisis data yang tidak merupakan perhitungan dan pengujian angka-angka tetapi dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata yang menggunakan metode deduktif-induktif dan sebaliknya. Metode deduktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari data yang bersifat umum dan metode induktif yaitu kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari data-data yang bersifat khusus kedalam data yang bersifat umum. Setelah data dianalisis satu persatu selanjutnya

disusun secara sistematis sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada yang akan dijabarkan dalam bentuk skripsi.¹³

Data yang dijabarkan berupa data primer yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan pihak penyidik pegawai negeri sipil Badan POM yakni dengan Dra. Siti Aminah, Apt kemudian dianalisis dengan menggunakan teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian yang didapat dari data sekunder. Dari data tersebut selanjutnya diuraikan secara sistematis sehingga pada akhirnya dapat menjawab semua permasalahan yang menjadi permasalahan penegakan hukum terhadap pelaku usaha makanan sarden/makarel yang mengandung cacang sebagai upaya perlindungan terhadap konsumen pangan.

F. Sistematika Penulisan

Untuk menggambarkan secara detil isi skripsi ini, disusun kerangka penulisan dalam bentuk bab-bab skripsi secara sistematis, serta memuat alasan-alasan logis yang ditulis dalam bab-bab dan berkaitan dan keterkaitan antar satu bab dengan bab yang lain. Sistematika tersebut diuraikan berikut ini.

BAB I : PENDAHULUAN Pada bab ini penulis mengemukakan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kegunaan, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Hukum.

¹³Soerjono Soekanto. 1986. *Metode Penelitian Hukum*, UI press. Jakarta. Hal: 264

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA Pada bab ini berisi mengenai tinjauan pustaka yang meliputi deskripsi dan uraian mengenai bahan-bahan teori yang memperkuat penelitian yang terdiri dari, Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum, Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen, Tinjauan Umum Tentang Pangan Dan Tinjauan Umum Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM). Serta doktrin atau pendapat sarjana dan kajian yuridis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, terkait dengan permasalahan yang akan dijadikan suatu penulisan hukum.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN menjelaskan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan oleh penulis terkait (1) penegakan hukum terhadap pelaku usaha (2) Faktor-faktor penghambat penegakan hukum

BAB IV : PENUTUP merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan sebagai masukan demi terciptanya penyelesaian permasalahan perlindungan terhadap konsumen.